



ACTA DIURNAL

Jurnal Hukum Kenotariatan dan ke-PPAT-an

ISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550

Volume 1, Nomor 1, Desember 2017

KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE* OLEH PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 4 TAHUN 1977

Chita Herdiyanti^a

^aProgram Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya

INFORMASI NASKAH:

Naskah diterima 20/10/2017

Naskah diterbitkan 28/12/2017

Halaman publikasi <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jad/issue/view/7>

*Koresponden Penulis:

^aAlamat email:

chita.herdiyanti@yahoo.co.id

ABSTRAK

Tanah Pertanian yang dimiliki secara guntai (*absentee*) secara perundang-undangan dilarang. Karena kepemilikan tanah pertanian yang dimiliki secara guntai (*Absentee*) menjauhkan cita-cita dan semangat dari Landreform yang menjadi aturan dasar setiap peraturan perundang-undangan agraria nasional. Kepemilikan tanah secara *absentee* dilarang karena dapat mengembalikan sistem *Landlord* yang sangat merugikan khususnya para petani lokal yang berada di tanah *absentee* tersebut. Tanah pertanian sejatinya harus dimanfaatkan dan dikerjakan dalam upaya memenuhi produktivitas yang akan menaikkan perekonomian secara nasional. Akan tetapi, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (*Absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri menyatakan bahwa “seorang Pegawai Negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (*absentee*) seluas sampai 2/5 (dua per lima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan”. Apakah larangan kepemilikan tanah pertanian secara guntai (*Absentee*) berlaku untuk seluruh rakyat Indonesia?. Larangan kepemilikan tanah tersebut tidak berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil/PNS. Dari ketentuan-ketentuan hukum di atas dapat diambil kesimpulan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat memiliki tanah *Absentee* karena dianggap Pegawai Negeri Sipil telah berjasa sebagai penggerak sistem kenegaraan. Namun dengan syarat yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil atau Pensiunan Pegawai Negeri Sipil yang memiliki tanah pertanian secara guntai (*absentee*) dapat melakukan sistem bagi hasil sebagai upaya pengelolaan tanah *absentee* tersebut untuk menjadi lebih produktif lagi dengan tetap berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata kunci: *Absentee*, Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977, kepemilikan tanah.

ABSTACT

Agricultural land that is owned by a cord (Absentee) is legally prohibited. Because the ownership of the Absentee-owned Agricultural Land distances the ideals and spirit of Landreform as the basic rule of every National Agrarian law. Absentee land tenure is prohibited because it can restore a very detrimental Landlord system especially to local farmers residing in Absentee land. True agricultural land should be utilized and done in an effort to meet the productivity that will raise the economy nationally. However, Government Regulation No. 4 of 1977 concerning Agricultural Land Ownership by Clothes (Absentee) for Retired Civil Servants states that "a Servant within 2 (two) years preceding retirement allowed to buy agricultural land in guntai (absentee) covering an area of up to 2/5 of a part the maximum limit of land tenure for the relevant Level II Regions. ". Is the ban on the ownership of farmland in a strand (Absentee) applies to all the people of Indonesia ?. The prohibition of land ownership does not apply to Civil Servants State From the provisions of the law above can be concluded that Civil Servants (PNS) can have Absentee land because it is considered Civil Servants have been credited as a driver of the state system. However, with the conditions set forth in the legislation. Civil Servants or Retired Civil Servants who have farmland by hand (Absentee) can make a profit-sharing system as an effort to manage the absentee land to be more productive again by sticking to the prevailing laws and regulations.

Keywords: *Absentee, Civil Servant, Government Regulation Number 4 Year 1977, land ownership.*

PENDAHULUAN

Semangat Landreform dalam hukum agraria nasional sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) agar supaya setiap tanah pertanian yang dimiliki menjadi lebih produktif, agar tanah tersebut menjadi lebih aktif kembali. Dengan demikian dapat meningkatkan perekonomian para petani khususnya dan meningkatkan perekonomian nasional pada umumnya.

Hal tersebut berakibat hukum dengan sendirinya hal-hal yang bertentangan dengan cita-cita kemerdekaan atau kedaulatan bangsa Indonesia oleh pemerintah kita sekarang ini tidak diberlakukan lagi, yang tentu adalah bahwa semua kekuasaan tentang tanah yang dulu ada ditangan pemerintahan Belanda beralih

ketangan Pemerintah Indonesia. Agraria sendiri berasal dari kata *ager* atau *akker*, yang artinya ladang, ilmu agraria berarti ilmu ladang atau ilmu tanah (hukum tanah).¹ Pemahaman yang benar terkait agraria (hukum tanah) ini sangat penting sekali dimiliki oleh bangsa Indonesia, karena sebagian besar pekerjaan rakyatnya adalah petani, oleh sebab itulah pula Indonesia dikenal sebagai negara agraris. Mulai dari sisi geografis, Indonesia terletak pada daerah tropis yang memiliki curah hujan yang tinggi sehingga banyak jenis tumbuhan yang dapat hidup dan tumbuh dengan subur, hal itu disebabkan dari sisi geologisnya terdapat banyaknya gunung api yang tersebar hampir diseluruh wilayah Indonesia yang kaya akan mineral, sehingga menempatkan posisi Indonesia dalam bagian lempeng tektonik dunia.

¹ R. Wiradiputra, *Agraria (Hukum Tanah)*, Djambatan, Purwakarta: 1954, hlm. IX.

Sebagai negara agraris, pertanian di Indonesia menghasilkan berbagai macam tumbuhan komoditas pertanian yang berkualitas sangat baik. Berbagai macam komoditi pertanian yang dihasilkan antara lain padi, jagung, kedelai, sayur-sayuran, aneka tumbuhan umbi-umbian. Selain itu Indonesia juga dikenal dengan tumbuhan perkebunannya antara lain karet, kelapa sawit, tembakau, kopi, tebu, dan lain lain.

Negara dalam hal ini juga sangat penting sekali mempunyai aturan-aturan hukum yang kuat untuk melindungi potensi yang dimiliki oleh negara guna mensejahterahkan kehidupan rakyatnya. Sebagai bentuk perlindungan hukum masalah tanah juga sangat penting sekali dibahas mengenai subyek hukum yang berhak untuk memiliki dan menguasai dalam hal pengelolaan terhadap tanah.

Sebagai salah satu instrumen hukum dalam bidang agraria, UUPA menjadi tolak ukur, UUPA menjadi kiblat bagi pengaturan dan penyusunan terhadap berbagai instrumen-instrumen hukum yang erat kaitannya dengan agraria (hukum tanah). Selanjutnya atas dasar tersebut, muncullah perubahan secara fundamental mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah guna melengkapi kekurangan aturan yang ada dalam UUPA itu sendiri, salah satu aturan hukum yang ditujukan sebagai pelengkap atau penjelasan dari beberapa bagian yang diatur dalam UUPA adalah Undang-Undang Nomor 56 prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5517) yang dikenal dengan Undang-Undang tentang Program *Landreform*.

Program *Landreform* sendiri bertujuan

untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani khususnya penggarap tanah. Sebagai landasan atau prasyarat hidup para petani khususnya penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.² Tujuan *Landreform* dimaksud semakin diperjelas dengan pendapat Urip Santoso, dimana Program *Landreform* tersebut meliputi:

1. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas;
2. Larangan pemilikan tanah secara absentee;
3. Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
6. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Pendapat Urip Santoso tersebut yang terkait dengan ruang lingkup *Landreform* sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 UUPA sebagai berikut:

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara absentee atau gadai;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dan batas maksimum tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas

² Effendi Perangin-angin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Rajawali Press, Jakarta: 1986, hlm. 109.

- swapraja, dan tanah-tanah negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
 5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
 6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Penjelasan terkait *Landreform* ini secara normatif sebenarnya sudah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Tanah untuk pertanian pada pokoknya harus dikerjakan sendiri. Dengan demikian dapat dihindarkan penumpukan tanah dari sebagian tuan-tuan tanah yang berdiam di kota yang hanya menunggu hasil terhadap tanah-tanah yang dikerjakan oleh orang lain dengan sistem pemerasan (*absenty landlords*)³ dengan tidak diikutinya aturan-aturan mengenai pembagian keuntungan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi dapat diadakan pengecualian-kecualian tertentu terkait ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA tersebut, yang terbukti terkait pengecualian-kecualian itu telah jelas dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UUPA yang

harus melalui mekanisme perundang-undangan pula. Keberadaan hukum adat dengan konsep “komunal” dan “individual” atas tanah masih hidup lestari dalam wilayah Indonesia.⁴ Tanah Absentee merupakan tanah pertanian yang kebanyakan saat ini dimiliki oleh masyarakat desa yang masih kental memakai hukum adat atas kepemilikan dan pengolahan tanahnya. Apabila berbicara tentang masalah tanah, jika ditinjau dari hukum adat merupakan suatu hal yang cukup esensiil dalam kehidupan manusia.⁵ Berdasarkan uraian di atas maka dirumuskan permasalahan yakni apakah Pegawai Negeri Sipil (PNS) boleh memiliki tanah absentee serta bagaimana akibat hukum Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memiliki tanah absentee.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*). Penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif, dan perangkat hukum positif yang diteliti secara normatif akan digunakan sebagai sumber bahan hukum. Penelitian Hukum harus dilakukan pada tataran Kenormatifan hukum. Morris L Cohen yang sependapat dengan Peter Mahmud Marzuki menyatakan *Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society*.⁶ Sekilas tampaknya apa yang dikemukakan oleh Morris L Cohen tersebut untuk tujuan praktis. Prosedur demikian masih diperlukan dalam praktik hukum yang menentukan baik dampak peristiwa masa lalu maupun implikasinya pada masa yang akan

³ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung: 1986, hlm. 105.

⁴ Widhiana H P. dan Sulastriyono, “Tanah Pekulen Dalam Struktur Hukum Agraria di Jawa”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 28, No. 3, Oktober 2016, hlm. 467.

⁵ Akh. Munif, “Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Dalam Pembangunan (Kajian atas Perpres No. 65 Tahun 2006)”, *Jurnal Yustitia*, Vol. 11, No. 1, Mei 2011, hlm. VIII.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta: 2005, hlm. 56.

datang dengan pernyataan itu sebenarnya apa yang ia kemukakan juga meliputi teori hukum.

Penelitian Hukum terdapat beberapa pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Berdasarkan pendapat Peter Mahmud Marzuki⁷ menyatakan pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

PEMBAHASAN

Kepemilikan Tanah *Absentee* Oleh Pegawai Negeri Sipil

Pengertian tanah pertanian *Absentee* secara etimologi berasal dari Bahasa Inggris, dimana kata "*absentee*" yang berarti tidak ada atau yang tidak hadir ditempatnya.⁸ Menurut Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No Sekra 9/1/12 membuat definisi terkait tanah pertanian merupakan semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah peggembalaan ternak, tanah belukar, bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

Pada zaman penjajahan Belanda, penguasaan hak atas tanah tidaklah mencerminkan keadilan dan pemerataan. Hal ini terbukti dengan dikenalnya istilah "tuan-tuan tanah" yang menguasai tanah-tanah partikelir. Tuan-tuan tanah ini memiliki tanah yang sifatnya

monopoli, dan tuan-tuan tanah ini mempunyai hak yang demikian besar serta banyak menyalahgunakan haknya, sehingga banyak menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan bagi rakyat. Karena tidak adanya pembagian secara merata atas sumber penghidupan. Sikap tuan-tuan tanah tersebut dalam menggunakan haknya yang sangat merugikan masyarakat menyebabkan terhambatnya kemajuan penduduk, sehingga sudah barang tentu bertentangan dengan asas keadilan sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan negara.⁹ Ditambah lagi pada saat ini arah pembangunan Indonesia berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 sebagaimana ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015, visi pembangunan nasional tahun 2015-2019 adalah terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong. Misi yang diemban untuk memenuhi visi yang telah dirumuskan adalah:¹⁰

1. Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengedepankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan;
2. Mewujudkan masyarakat maju, berkeadilan dan demokratis berlandaskan negara hukum;
3. Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim;

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hlm. 133.

⁸ Jhon M Echols dan Hassain Sadhily, *Kamus Inggris-Indonesia (an English-Indonesia Dictionary)*, Gramedia, Jakarta: 2012, hlm. 4.

⁹ Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta: 2004, hlm. 102.

¹⁰ BPN, "Rencana Strategis Kementerian Agraris dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional 2015-2019", hlm. 9. <http://www.bpn.go.id/Portals/0/perencanaan/dokumen-publik/Renstra%20Kementerian%20ATR.BPN%202015%20s.d%202019.pdf>, [diakses pada 19/07/2017].

4. Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera;
5. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing;
6. Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; dan
7. Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Untuk mencapai visi dan misi pembangunan nasional yang telah ditetapkan. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional memiliki tujuan utama yaitu memastikan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar itulah dirumuskan Rencana Sasaran Strategis tahun 2015-2019 adalah: (1). meningkatnya kesejahteraan masyarakat melalui pemanfaatan agraria yang adil dan berkelanjutan, (2). terwujudnya ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, (3). berkurangnya kasus tata ruang dan pertanahan (sengketa, konflik, dan perkara).

Tanah pertanian secara asas harus dikerjakan sendiri oleh pemiliknya. Bahkan sebelum UUPA diundangkan, semangat *Landreform* ini dapat dijumpai dalam ketentuan hukum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 22). Melalui aturan hukum ini bahwasanya tidak dibenarkannya adanya kepemilikan tanah-tanah yang luas kedalam tangan seseorang maupun badan hukum. Batas-batas luas maksimum dan luas minimum tanah pertanian haruslah ditentukan. Karena apabila

tidak diatur mengenai batasan maksimum dan batasan minimum dikhawatirkan akan semakin menjauhkan dari cita-cita *Landreform* yang ada.

Menurut Peter Doner, *Landreform* disini lain mempunyai pengertian mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur-prosedur yang berlaku sebagai usaha untuk membuat sistem penguasaan tanah itu lebih konsisten dengan persyaratan-persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi.¹¹ Pengertian selanjutnya terkait *Landreform* disebutkan dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai berikut:¹² "*Landreform refers to integral reform of the tenure, production and supporting services structure to eliminated obstacles to economic and social development a rising out defects in the agrarian strusture by redistribution of wealth, opportunity and power as manifest in ownership and control of land, water and other resources*" ada pula pengertian mengenai Agrarian Reform sebagai berikut: "*Agrarian reform is mean to cover all aspects institutional development including land reform. Tenure production and supporting services structure and relate institution, such as local government, public administration in rural areas, rural education and rural social welfare institution and so forth*" dari pengertian tersebut Landreform dimaksudkan untuk menghilangkan penghalang-penghalang terhadap perkembangan pembangunan ekonomi sosial dengan jalan redistribusi di bidang kekayaan kesempatan dan kekuasaan sebagai manifestasi dari pemilikan dan pengawasan terhadap tanah, air, dan sumber daya lainnya. Sedangkan *Agrarian Reform*

¹¹ Gunawan Wiriadi (ed), *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa dan Madura dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta: 1984, hlm. 314-315.

¹² Gunawan Wiriadi (ed), *Ibid.*

dimaksudkan untuk mengatasi semua aspek yang berkaitan dengan pembangunan termasuk *Landreform*.¹³

Diterbitkan pula suatu Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (pada saat itu) dengan Menteri Agraria Nomor: Sekra 9/1/2, berhubung dengan pelaksanaan undang-undang tersebut dan terbit pula Keputusan Menteri Agraria Nomor. SK/978/Ka/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian yang diperinci dan ditetapkan bagi daerah-daerah tertentu. Luas maksimum yang dimaksud dalam Menteri Agraria Nomor: SK/978/Ka/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian ini adalah:

Di daerah-daerah yang :	Sawah (Hektar)	Tanah-Kering (Hektar)
1. Tidak Padat Penduduk	15 Ha	20 a
2. Kurang Padat Penduduk	10 Ha	12 Ha
3. Cukup Padat Penduduk	7,5 Ha	9 Ha
4. Sangat Padat Penduduk	5 Ha	6 Ha

Pada dasarnya pemilikan atas tanah pertanian secara guntai (*absentee*) dilarang. Akan tetapi pada sub bab kali ini akan dibahas mengenai syarat-syarat dan prosedur-prosedur kepemilikan tanah *absentee* yang berpijak pada pengecualian atas larangan kepemilikan tanah *absentee* yang sebelumnya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Terdapat beberapa pihak yang dikecualikan dari ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) yakni sebagai berikut:¹⁴

1. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah

yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik tanah dan tanahnya menurut pertimbangan Panitia Landreform Kabupaten/Kota masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah pertanian tersebut secara efisien;

2. Pegawai Negeri Sipil dan Tentara Nasional Indonesia atau yang dipersamakan dengan itu, yaitu pensiunan janda pegawai Negeri Sipil, janda Pensiunan mereka ini tidak kawin lagi dengan bukan Pegawai Negeri Sipil atau pensiunan, istri dan anak-anak Pegawai Negeri Sipil dan Tentara Nasional Indonesia yang masih menjadi tanggungan;
3. Mereka yang sedang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama; dan
4. Mereka yang memiliki alasan khusus yang dapat diterima oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Terhadap status kepemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) menjadi penting untuk dibahas karena sejatinya prosedur peralihan hak milik atas tanah *absentee* tersebut harus sedapat mungkin menghindari perbuatan-perbuatan yang menelantarkan tanah tersebut sehingga tidak sesuai dengan peruntukannya dan pada akhirnya dapat berimplikasi pencabutan hak milik atas tanah oleh negara. Pengaturan terkait mekanisme pemindahan atau peralihan hak milik atas tanah pertanian secara guntai (*absentee*) dalam perkembangannya masih banyak terdapat permasalahan-permasalahan yang terjadi.¹⁵ Kemungkinan-kemungkinan yang mungkin timbul terkait pemindahan atau

¹³ Artha Rumondang Siburian, "Eksistensi Larangan Kepemilikan Tanah Secara Latifundia dan Absentee (Guntai) : Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang", Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan: 2009, hlm. 38.

¹⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta: 2012, hlm. 219.

¹⁵ Fitri Nur Sholikah, "Peralihan Hak Tanah Absentee Berkaitan Dengan Pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Karanganyar", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta: 2009, hlm. 6.

peralihan tanah *absentee* ini adalah sering terjadi peralihan hak atas tanah pertanian secara guntai (*absentee*) yang dilakukan kepada seseorang yang bukan Pegawai Negeri Sipil, namun berdomisili di daerah tersebut. Sehingga menyebabkan pengurusan izin kepemilikan tanah menjadi sulit karena berbenturan dengan peraturan penataan status kepemilikan tanah dengan batas maksimum sesuai peraturan daerah di daerah yang bersangkutan.

Ketentuan tentang kewajiban melaporkan dan memindahkan bagi pemilik tanah pertanian secara guntai/*Absentee* diatur pada Pasal 3a Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yaitu:¹⁶

1. Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat tinggal atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah pertanian selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (kepala desa), maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut diatas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan tempat tinggalnya semula atau pemilik tanah pertanian menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama;
2. Jika pemilik tanah pertanian berpindah tempat tinggal atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat lahan pertanian itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (kepala desa), maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu

diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah tersebut.

Jika seseorang memiliki tanah pertanian di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal, kecuali pegawai negeri sipil yang diperolehnya dari warisan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak pewaris meninggal dunia diwajibkan untuk memindahkan tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah pertanian tersebut terletak. Pemilik tanah pertanian tidak terkena kewajiban ini, apabila berpindah tempat tinggal di kecamatan dimana tanah pertanian tersebut terletak atau pemilik tanah pertanian berpindah tempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dimana tanah pertanian tersebut terletak.

Perjanjian bagi hasil (hak usaha bagi hasil) sebagai hak atas tanah diberi sifat sementara, dalam waktu yang singkat dan akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Terkait penghitungan bagi hasil, menurut Pasal 1 huruf c UUPA yang dimaksud dengan perjanjian bagi hasil adalah perjanjian dengan nama apa pun yang dibedakan antara pemilik tanah pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada lain pihak yang dalam undang-undang ini disebut penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tanah tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilik. Jadi terhadap tanah pertanian yang dimiliki secara guntai/*absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) masih diperkenankannya dipekerjakan dengan cara bagi hasil, akan tetapi hanya bersifat sementara

¹⁶ Urip Santoso, *Op.Cit*, (Note 14), hlm. 119-120.

dan dengan luas tanah pertanian yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akibat Hukum Pegawai Negeri Sipil Yang Memiliki Tanah *Absentee*

Sebagai jaminan hari tua bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS), dapat pula memiliki tanah pertanian secara guntai (*absentee*) tersebut, dengan ketentuan tanah pertanian tersebut tidak melebihi batas luas maksimum tanah yang diatur dalam Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menegaskan bahwa jumlah luas maksimum tanah *Absentee* yang dapat dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah $\frac{2}{5}$ (dua per lima) dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan. Apabila Pegawai Negeri Sipil telah memiliki tanah *absentee* tersebut melebihi luas maksimum kepemilikan tanah yang diperbolehkan, maka sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, diberi kesempatan untuk mengajukan usul kepada Menteri Agraria mengenai bagian atau bagian-bagian mana dari tanahnya yang diinginkan tetap menjadi miliknya dengan catatan tanah tersebut dikuasai oleh negara.

Tanah yang telah dikuasai oleh Pemerintah/Negara tersebut kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 diambil oleh pemerintah untuk dibagi-bagikan kepada yang berhak atau digunakan oleh pemerintah sendiri, diberikan pula ganti kerugian yang besarnya ditetapkan oleh Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II yang bersangkutan dengan memperhatikan Keputusan Menteri Agraria Nomor. SK 978/Ka/1960, atas dasar perhitungan

perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 (lima) tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya, dengan menggunakan degresivitet sebagai berikut:

1. Untuk 5 (lima) hektar yang pertama: tiap hektarnya 10 (sepuluh) kali hasil bersih setahun;
2. Untuk 5 (lima) hektar yang kedua, ketiga, dan keempat: tiap hektarnya 9 (sembilan) kali hasil bersih setahun;
3. Untuk yang selebihnya: tiap hektarnya 7 (tujuh) kali hasil bersih setahun dengan ketentuan bahwa jika harga tanah menurut perhitungan tersebut diatas itu lebih tinggi daripada harga umum, maka harga umumlah yang dipakai untuk penetapan ganti kerugian tersebut.

Untuk kemudian Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II berdasarkan ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 membagi-bagikannya kepada para petani menurut skala prioritas sebagai berikut:

1. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
2. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
3. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
4. Penggarap yang belum sampai 3 (tiga) tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
6. Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3);
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 Hektar;
8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 Hektar;
9. Petani atau buruh tani lainnya.

Dalam UUPA ini dianut sebagai prinsip bahwa tanah untuk pertanian sedapatnya dikerjakan oleh pemiliknya sendiri berdasarkan Pasal 10 UUPA. Tetapi mengingat keadaan dewasa ini, maka susunan masyarakat pertanian untuk sementara waktu yang akan datang masih memerlukan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya. Bentuk hubungan antara pemilik dan pihak yang mengerjakan tanah tersebut antaranya adalah gadai, usaha bagi hasil, menumpang dan sewa tanah untuk pertanian.¹⁷

Pengertian Hak Pakai diartikan¹⁸ sebagai hak-hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari tanah yang bukan kepunyaannya sendiri. tanah bersangkutan adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Hak pakai ini merupakan suatu kumpulan pengertian dari hak-hak yang dikenal dalam hukum agraria dengan berbagai nama yang semuanya dengan sedikit perbedaan berhubungan dengan keadaan daerah-daerah, pada pokoknya memberi wewenang kepada yang mempunyai sebagai yang disebutkan dalam pasal ini. Terhadap Hak Pakai ini tidak bertentangan dengan jiwa UUPA (*Landreform*).

Terhadap Perjanjian Bagi Hasil, dalam penjelasan umum UUPA menyatakan bahwa tujuan untuk diaturnya perjanjian bagi hasil tersebut adalah:

1. Agar pembagian hasil tanah antara pemilik tanah dan penggarapnya dilakukan atas dasar yang adil;
2. Dengan menegaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari pemilik tanah dan penggarap agar terjamin pula kedudukan hukum yang layak bagi para penggarap, yang biasanya dalam perjanjian bagi hasil

itu berada dalam kedudukan yang tidak kuat, yaitu karena umumnya tanah yang tersedia tidak banyak, sedang jumlah orang yang ingin menjadi penggarapnya adalah sangat besar;

3. Dengan terselenggaranya apa yang disebut pada huruf a dan huruf b di atas, maka akan bertambahlah kegembiraan bekerja pada para petani penggarap. Hal mana akan berpengaruh baik pada caranya memelihara kesuburan dan mengusahakan tanahnya. Hal itu tentu akan berpengaruh baik pula bagi produksi tanah yang bersangkutan. Yang berarti suatu langkah maju dalam melaksanakan program yang akan melengkapai "sandang pangan" rakyat.

Urip Santoso menyatakan menurut hukum adat, jangka waktu perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) hanya berlaku satu tahun dan dapat diperpanjang. Akan tetapi perpanjangan jangka waktunya tergantung pada kesediaan pemilik tanah, sehingga bagi penggarap tidak ada jaminan untuk dapat menggarap dalam waktu yang layak, keadaan ini menjadi penyebab penggarap bersedia menerima syarat-syarat penggarapan yang berat, tidak adil, dan mengandung sifat-sifat pemerasan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 mengatur jangka waktu perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil), yaitu:¹⁹

1. Lamanya jangka waktu perjanjian bagi hasil untuk tanah sawah sekurang-kurangnya tiga tahun dan untuk tanah kering sekurang-kurangnya lima tahun. Yang dimaksud tahun disini adalah tahun tanaman, bukan tahun kalender;

¹⁷ Sudargo Gautama, *Op. Cit.*, (Note 3), hlm. 159.

¹⁸ Sudargo Gautama, *Ibid*, hlm. 149.

¹⁹ Urip Santoso, *Op.Cit.*, (Note 14), hlm. 233.

2. Perjanjian tidak terputus karena pemindahan hak milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain. Bilamana terjadi pemindahan hak milik atas tanah yang dibagihasilkan itu kepada orang lain, perjanjian bagi hasil yang bersangkutan tidak terputus. Dalam hal demikian, hak dan kewajiban pemilik lama akan berpindah kepada pemilik yang baru;
3. Jika penggarap meninggal dunia, maka perjanjian bagi hasil itu dilanjutkan oleh ahli warisnya dengan hak dan kewajiban yang sama;
4. Pemutusan perjanjian bagi hasil sebelum berakhirnya jangka waktu perjanjian hanya dimungkinkan apabila jika ada persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan dan hal itu dilaporkan kepada Kepala Desa.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka kepemilikan tanah pertanian secara guntai/ *absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil dan pensiunan Pegawai Negeri Sipil dapat pula dipekerjakan secara bagi hasil, mengingat selama bertugas sebagai Pegawai Negeri Sipil tidak dapatnya memiih tempat tugas sesuai dengan domisili tempat tinggalnya. Begitupula kepemilikan tanah *absentee* bagi para pensiunan Pegawai Negeri Sipil juga diperuntukkan karena faktor usia dari pensiunan Pegawai Negeri Sipil tersebut yang sudah tidak lagi produktif untuk bekerja, dan keseharian yang sangat berbeda dengan para petani di pedesaan. Oleh sebab itulah bagi hasil atas kepemilikan tanah *absentee* semasa setelah Pensiun bertugas dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) ditujukan sebagai rasa terimakasih negara atas pengabdian yang selama ini dilakukan dengan baik, serta untuk tetap menjaga kesejahteraan para pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut dimana gaji yang diterima setelah pensiun sudah pasti tidak

sebanyak gaji yang diterima semasa bertugas sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).

KESIMPULAN

Pada dasarnya Tanah Pertanian merujuk pada semangat *Landreform* adalah dikerjakan sendiri oleh penduduk sekitar yang juga sebagai pemilik atas tanah pertanian tersebut. Namun, kepemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah boleh. Karena terdapat pengecualian-pengecualian yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977. Terhadap pengecualian larangan kepemilikan tanah secara *absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil. Terhadap tanah tersebut Pegawai Negeri Sipil (PNS) diberikan pilihan-pilihan atau opsi terkait kepemilikan tanah tersebut. Pilihan tersebut dapat berupa mengalihkan hak kepemilikan. Tetapi Pegawai Negeri Sipil juga dapat menggunakan hak pakai dan hak sementara atas tanah tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

SARAN

Pengaturan terkait kepemilikan tanah *absentee* harus dilakukan perombakan dan reformasi ulang. Karena aturan hukum yang ada dalam hal ini belum jelas mengatur terkait kepemilikan tanah secara *absentee*. Ketidakjelasan terkait hal ini adalah kepemilikan tanah secara *absentee* tersebut diperuntukkan hanya pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) ataukah juga diperuntukkan bagi Pensiunan Pegawai Negeri Sipil. Ketidakjelasan ini akan menimbulkan kerancuan berfikir karena kepemilikan tanah secara *absentee* juga diberlakukan bagi para janda Pegawai Negeri Sipil tersebut.

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

- Effendi Perangin-angin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Rajawali Press, Jakarta: 1986.
- Gunawan Wiriadi (ed), *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa dan Madura dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta: 1984.
- Jhon M. Echols dan Hassain Sadhily, *Kamus Inggris-Indonesia (an English-Indonesia Dictionary)*, Gramedia, Jakarta: 2012.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta: 2005.
- R. Wiradiputra, *Agraria (Hukum Tanah)*, Djambatan, Purwakarta: 1954.
- Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta: 2004.
- Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung: 1986.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta: 2012.

Jurnal

- Akh. Munif, "Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Dalam Pembangunan (Kajian atas Perpres No. 65 Tahun 2006)", *Jurnal Yustitia*, Vol. 11, No. 1, Mei 2011.
- Widhiana H. Puri dan Sulastriyono, "Tanah Pekulen Dalam Struktur Hukum Agraria di Jawa", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 28, No. 3, Oktober 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 56 prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Pertanian.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Petanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.

Sumber Lainnya

- Artha Rumondang Siburian, "Eksistensi Larangan Kepemilikan Tanah Secara Latifundia dan Absentee (Guntai): Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang", Tesis, Program Studi Magister.
- BPN, "Rencana Strategis Kementerian Agraris dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional 2015-2019", <http://www.bpn.go.id/Portals/0/perencanaan/dokumen-publik/Renstra%20Kementerian%20ATR.BPN%202015%20s.d%202019.pdf>, [diakses pada 19/07/2017].
- Fitri Nur Sholikah, "Peralihan Hak Tanah Absentee Berkaitan Dengan Pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Karanganyar", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta: 2009.